

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИНЯТИЕМ ЗАКОНОВ И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)

© 2008 г. А. В. Шишлов¹

Вопросы формирования законодательной базы нового субъекта РФ являются фундаментальными, базовыми вопросами функционирования органов государственной власти объединяющихся субъектов РФ, их решение имеет практическое значение. Они рассматриваются на примере объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа” от 30 декабря 2006 г.² (далее – ФКЗ) новый субъект РФ считается образованным с 1 января 2008 г.

В ст. 7 этого Закона установлен переходный период образования нового субъекта РФ, который означает, что со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона и до дня завершения формирования законодательного (представительного) органа государственной власти нового субъекта РФ (далее – Законодательное собрание нового субъекта РФ) первого созыва и высшего исполнительного органа государственной власти нового субъекта Российской Федерации, но не позднее 1 января 2009 г. действует переходный период образования нового субъекта РФ (далее – переходный период).

Согласно ч. 4 ст. 18 рассматриваемого Закона со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона и до дня образования нового субъекта РФ органы государственной власти Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты Иркутской области, действие которых распространяется на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Порядок принятия таких законов и иных нормативных правовых актов Иркутской области определяется соглашением между Законодательным собранием Иркутской области, Думой Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, губернатором Иркутской области и главой администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Такое соглашение от 13 апреля 2007 г.³ в настоящее время подписано указанны-

ми сторонами и действует в полном объеме. Данное положение Закона является отличительной чертой от других федеральных конституционных законов об объединении субъектов РФ. В свою очередь, это положение порождает определенные правовые вопросы, связанные с принятием и действием нормативных правовых актов в новом субъекте РФ, и прежде всего – составляют ли принятые по данному соглашению нормативные правовые акты нормативную правовую базу нового субъекта РФ? Здесь точки зрения практических работников органов государственной власти области и округа разделились. Одни из них небезосновательно полагают, что в силу прямого указания в ФКЗ (ст. 18) принятые по соглашению нормативные правовые акты можно и нужно относить к нормативным правовым актам нового субъекта РФ: имеется в виду норма о распространении их действия на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Но ФКЗ использует терминологию “Иркутская область” и “Усть-Ордынский Бурятский автономный округ” исключительно как к “старым” субъектам РФ, и применяется сокращение “новый субъект” в понимании субъекта РФ (Иркутской области), образованного с 1 января 2008 г.

По замыслу федерального законодателя, данные нормативные правовые акты, принимаемые по соглашению, действие которых распространяется на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, должны выполнять функцию буферной (пограничной) зоны между законодательством “старых” субъектов РФ (области и округа) и законодательством нового субъекта РФ (Иркутской области). Выполняя такую функцию, это законодательство позволит органам государственной власти области и округа в переходный период сформировать (смоделировать) матрицу будущих правоотношений в новом субъекте РФ. Это в том числе касается расходных обязательств нового субъекта РФ. Данный факт выражает явный плюс указанной новеллы ФКЗ, в том числе при формировании расходной части бюджета нового субъекта РФ, так как зачастую по тем или иным вопросам компетенции субъектов РФ действуют несколько нормативных правовых актов как в области, так и в округе. Принятые нормативные правовые акты приводят к определенному единому знаменателю расходы областного бюджета в 2008 г.

Издание подобных нормативных правовых актов совсем не означает и не приравнивается по юридической силе к принятым нормативным правовым актам нового субъекта РФ уже органами государственной власти этого нового субъекта РФ, что вносит определенную дестабилизирующую функцию в законодательный процесс, ставя под сомнение (имеется в виду

¹ Заместитель начальника юридического отдела Департамента финансов Иркутской области, аспирант кафедры конституционного права Юридического института Иркутского государственного университета.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

³ См.: Областная. 2007. 20 апр.

временное действие этих нормативных правовых актов). Это подтверждается ч. 1 и 2 ст. 18 ФКЗ. Уставы, законы и иные нормативные правовые акты Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона, изданные в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом до дня прекращения срока полномочий органов государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, действуют на соответствующей территории в части, не противоречащей настоящему Федеральному конституционному закону, уставу нового субъекта РФ, законам и иным нормативным правовым актам нового субъекта РФ, до признания их утратившими силу в установленном порядке или до принятия по тем же вопросам законов и иных нормативных правовых актов органами государственной власти нового субъекта РФ. В случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа уставу, законам и иным нормативным правовым актам нового субъекта РФ действуют законы и иные нормативные правовые акты нового субъекта РФ.

Исследуя данный вопрос, а также подготовленные органами государственной власти области и округа в порядке соглашения от 13 апреля 2007 г. нормативные правовые акты, в преамбуле которых указывается, что они регулируют те или иные общественные отношения на территории Иркутской области, включая территорию Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, мы неизбежно приходим к выводу о том, что указанные нормативные правовые акты приняты не в точном соответствии с ФКЗ, так как в ст. 18 ФКЗ речь идет о распространении действия принятых нормативных правовых актов в порядке соглашения исключительно на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, но не на территории нового субъекта РФ. В связи с этим указанные нормативные правовые акты не будут составлять законодательство нового субъекта РФ. В данном случае будет действовать правило, согласно которому, если законы и иные нормативные правовые акты Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа противоречат уставу, законам и иным

нормативным правовым актам нового субъекта РФ, то действуют законы и иные нормативные правовые акты нового субъекта РФ. Более того, данные нормативные правовые акты не будут составлять и законодательство Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, и как следствие органы государственной власти нового субъекта РФ будут не вправе распространять действие этих законов и иных нормативных правовых актов Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа на всю территорию нового субъекта РФ.

Таким образом, для придания дополнительной юридической чистоты принятые нормативные правовые акты по соглашению будут действовать на территории нового субъекта РФ до принятия в обязательном порядке органами государственной власти нового субъекта РФ соответствующего нормативного правового акта по тем или иным компетенционным вопросам. Указанную коллизию вернее и правильнее всего можно было бы преодолеть, если бы федеральный законодатель прямо указал в ст. 18 ФКЗ на возможность принятия совместно органами государственной власти области и округа нормативных правовых актов уже нового субъекта РФ.

Парадокс этой ситуации заключается в том, что федеральный законодатель не учел этого факта и в ст. 19 Федерального конституционного закона "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" от 21 июля 2007 г.⁴ указал аналогичный механизм принятия нормативных правовых актов, действие которых распространяется исключительно на территории так называемых "старых" субъектов РФ (Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа).

Таким образом, можно констатировать, что в федеральном законодательстве остался без изменений и улучшений фактически недееспособный механизм формирования законодательства в новых субъектах РФ, не отвечающий интересам объединяющихся сторон в субъектах РФ.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.